

УДК 352

ББК 60.54

ФОРМЫ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Зерчанинова Т.Е.,

*доцент, к.социол.н.,
заведующий кафедрой регионального и муниципального управления;
РАНХуГС
г. Екатеринбург, Россия
Tatiana_z@ui.ranepa.ru*

Тарбеева И. С.,

*ассистент кафедры регионального и муниципального управления;
РАНХуГС
г. Екатеринбург, Россия
planeta421993@mail.ru*

FORMS OF SELF-GOVERNING ACTIVITY OF THE POPULATION

Zerchaninov T.

*Associate Professor, Ph.D. in Sociology,
Head of the Department of Regional and Municipal Management;
RASHIGS
Yekaterinburg, Russia
Tatiana_z@ui.ranepa.ru*

Tarbееva I.

*Assistant of the Department of Regional and Municipal Management;
RASHIGS
Yekaterinburg, Russia
planeta421993@mail.ru*

Аннотация

В статье изучены такие формы самоуправленческой активности населения города Екатеринбурга как публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан и территориальное общественное самоуправление, собрания и конференции граждан.

Авторами проведена серия эмпирических социологических исследований с использованием методов социологического опроса, фокус-группы, экспертного интервью, анализа документов и анализа городских Интернет-порталов. В результате исследований выявлено, что самой популярной формой самоуправленческой активности являются обращения граждан в органы местного самоуправления. Ежегодно число обращений граждан увеличивается, причем жители города направляют обращения в органы местного самоуправления преимущественно в электронном виде.

Исследования показали, что в целом наблюдается низкий уровень самоуправленческой активности территориальной общности Екатеринбурга. Это связано это с рядом проблем. Во-первых, выявлен низкий уровень информированности населения города о формах самоуправленческой активности. Результаты опроса населения Екатеринбурга показали, что больше половины жителей не знает сроков рассмотрения обращения граждан, минимальной численности инициативной группы, выступающей с правотворческой инициативой, процедуру проведения опроса граждан по вопросам местного значения, а плохо информировано о территориальном общественном самоуправлении. Во-вторых, установлено отсутствие в Екатеринбурге источников информации, в которых была бы представлена полная информация о формах самоуправленческой активности территориальной общности. В-третьих, выявлены проблемы, связанные с организацией участия населения города в публичных слушаниях. В-четвертых, выявлен низкий уровень развития Интернет-пространства города как площадки для реализации форм самоуправленческой активности граждан.

Annotation

In article such forms of self-administrative activity of the population of the city of Yekaterinburg as public hearings, addresses of citizens, polls of citizens and territorial public self-government, meetings and conferences of citizens are studied.

Authors have conducted a series of empirical sociological researches with use of methods of sociological poll, focus group, an expert interview, the analysis of documents and the analysis of the city Internet portals. As a result of researches it is revealed that the most popular form of self-administrative activity are appeals of citizens to local governments. Annually the number of addresses of citizens increases, and residents send appeals to bodies of local self-government mainly in electronic form.

Researches have shown that in general the low level of self-administrative activity of territorial community of Yekaterinburg is observed. It is connected it with a number of problems. First, the low level of knowledge of the population of the city of forms of self-administrative activity is revealed. Results of poll of the population of Yekaterinburg have shown that more than a half of inhabitants doesn't know terms of consideration of the address of citizens, the minimum number of the initiative group taking the law-making initiative, the procedure of holding poll of citizens concerning local value, and is badly informed on territorial public self-government. Secondly, the lack in Yekaterinburg of information sources in which full information on forms of self-administrative activity of territorial community would be provided is established. Thirdly, the problems connected with the organization of participation of the population of the city in public hearings are revealed. Fourthly, the low level of development of Internet space of the city as platforms for realization of forms of self-administrative activity of citizens is revealed.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная общность, самоуправленческая активность.

Keywords: local government, territorial community, self-administrative activity.

Местное самоуправление представляет собой инструмент демократического участия граждан в управлении своей жизнью в муниципалитете. Однако на практике участие населения в местном

самоуправлении имеет, как правило, ситуативный, несистемный характер. Около 50% населения не представляет, что значит «внести свои предложения на рассмотрение администрации» [1]. Крамаренко С.В. отмечает, что население является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно [2, с. 76]. В качестве факторов низкой гражданской активности исследователи выделяют: недоверие к местной власти, низкая оценка деятельности ее органов, специфика восприятия гражданами местного самоуправления и слабая информированность о его сущности [3, с. 92]. Практика доказывает, что население не использует свои возможности принимать участие в решении вопросов местного значения. Как показало исследование Петухова Р.В. «лишь 2% респондентов имели в последние время опыт участия в работе органов местного самоуправления» [4, с. 64].

Таким образом, проблема исследования заключается в противоречии между разнообразием форм самоуправленческой активности населения и практикой их использования населением, а также в пассивности населения и низком уровне его самоуправленческой активности.

Теоретико-правовые аспекты форм участия населения в осуществлении местного самоуправления рассматривают в своих работах Антипьев К.А., Бутырина М.В., Волох О.В., Воронин А.Г., Глебова А.Н., Иванова К.А., Понеделков А.В., Р. Моль, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков, Старостин А.М., Ляхов В.П., Л. Штейн, Р. Гнейст, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский, Р. Гнейст, О. Майер, Е.С. Шугрина и др.

К исследованиям практики участия населения в осуществлении местного самоуправления обращались Авдонин В.М., Желтухова Н.А., Левада Ю. А., Магомедов К.О., Михалёва Н. В. Кулешова Н.Н., Трыканова С.А., Крамаренко С.В., Майкова Э.Ю., Миронов Н.М., Маркварт Э., Сигарев А.В., Симонова Е.В., Петухов В.В., Бараш Р.Э., Седова Н.Н. Петухов Р.В. и др.

Цель исследования – изучить формы самоуправленческой активности населения города Екатеринбурга и выявить проблемы, связанные с их практической реализацией.

На международном уровне вопросы местного самоуправления регулируются Европейской хартией местного самоуправления, которая признает органы местного самоуправления основой любого демократического общества. Согласно Закону № 131-ФЗ: «местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [5, ст. 1].

Институциональный подход говорит о некотором дуализме местного самоуправления, подразумевая, что местное самоуправление одновременно форма публичной власти и элемент гражданского общества. Местное самоуправление как разновидность социального управления позволяет локальному сообществу решать проблемы своей территории и самостоятельно обеспечивать свою жизнедеятельность. Местное самоуправление – это основа конституционного строя России, форма публичной власти и реальная возможность населения решать проблемы на местном уровне.

Осуществление локальным сообществом местного самоуправления возможно двумя способами: непосредственно (через разнообразные формы самоуправленческой активности), а также через органы местного самоуправления.

В данной статье рассматриваются отдельные формы самоуправленческой активности населения, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления [5].

Правотворческая инициатива – официальное внесение инициативной группой граждан проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления муниципального образования. Инициаторами выступает группа граждан, обладающая избирательным правом. Минимальная численность инициативной группы в муниципальном образовании «город Екатеринбург» составляет 300 человек. Предметом правотворческой инициативы граждан являются «вопросы местного значения муниципального образования «город Екатеринбург», кроме вопросов, связанных с принятием бюджета муниципального образования» [6, ст. 17].

Территориальное общественное самоуправление - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [5, ст. 27]. Создание ТОСа осуществляется на учредительном собрании, конференции граждан, проживающих на соответствующей территории. «При численности жителей соответствующей территории менее 100 человек проводится собрание граждан, при численности жителей 100 и более человек – конференция граждан» [7].

Публичные слушания. «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей

муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания» [5].

Собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов) – форма самоорганизации жителей в небольших поселениях либо на части территории муниципального образования. С инициативой о проведении собрания и конференций граждан могут выступать: население, представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования. Собрание граждан также может проводиться в случаях, предусмотренных уставом ТОСа.

Опрос граждан – способ выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. «Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его проведения» [6, ст. 22]. На опрос выносятся вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей муниципального образования «город Екатеринбург» по месту жительства их проживания и вопросы местного значения, а также вопросы об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Опрос считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 25 процентов граждан, имеющих право на участие в опросе [6, ст. 22].

Обращения граждан в органы местного самоуправления – «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» [7].

Нами были проанализированы исследования разных авторов по гражданской активности местных жителей, взаимодействию органов местного самоуправления и граждан, участию населения в осуществлении местного самоуправления. Некоторые авторы уверены в том, что «муниципальная бюрократия не заинтересована в развитии гражданского участия на локальном уровне» [4, с. 70]

Далее остановимся на результатах эмпирических исследований, проведенных нами в 2015-2016 годах:

- анкетный опрос взрослого населения города Екатеринбурга об уровне самоуправленческой активности (май 2015 г. Объем выборки 400 человек);
- две фокус-группы (май 2015 г.);
- экспертный опрос о проблемах самоуправленческой активности населения (май 2015 г.). В число экспертов вошли руководители подразделений местной администрации, преподаватели вуза, представитель общественного объединения;
- наблюдение за организацией и проведением публичных слушаний в Екатеринбурге 30 октября 2015 года;
- анкетный опрос взрослого населения города Екатеринбурга об уровне информированности о формах участия в местном самоуправлении (май 2016 г. Объем выборки 400 человек);
- контент-анализа публикаций в местной газете «Вечерний Екатеринбург» о формах участия населения в местном самоуправлении;
- анализа официальных документов и официальных информационных ресурсов органов местного самоуправления Екатеринбурга в сети Интернет, официальной группы Вконтакте «Екатеринбург».

В результате исследований были выявлены две основные проблемы: низкий самоуправленческой активности населения города и низкий уровень информированности населения города Екатеринбурга о формах

самоуправленческой активности.

Исследования показали, что самой популярной формой проявления самоуправленческой активности населения Екатеринбурга являются обращения граждан: в органы местного самоуправления обращались 28,7% респондентов.

По результатам анализа сервиса «Я предлагаю!», который направлен на работу с таким видом обращений как предложения граждан было выявлено, что сервис активно использовался жителями города, когда только начал свою работу. Однако в виду отсутствия обратной связи со стороны сотрудников Администрации Екатеринбурга с 2014 года по апрель 2017 года от жителей города не поступило ни одного предложения.

Исследование практики реализации такой формы самоуправленческой активности населения как публичные слушания показало, что за период с 2012-2016 годы в Екатеринбурге было проведено 353 публичных слушаний. В ходе включенного наблюдения за организацией и проведением публичных слушаний в Екатеринбурге 30 октября 2015 года была выявлена проблема организации участия населения в публичных слушаниях.

Опросы населения (по вопросам местного значения) проводятся по инициативе представительного органа и связаны преимущественно с вопросами присоединения близлежащих населенных пунктов к территории Екатеринбурга.

Исследование территориального общественного самоуправления (ТОС) показало, что в Екатеринбурге зарегистрировано 46 органа территориального общественного самоуправления, из них деятельность 17 органов ТОС приостановлена. У органов местного самоуправления, на наш взгляд, отсутствует стратегическое видение развития ТОС в городе. Стратегический план предусматривает меры достаточно общего характера, связанные в

основном с развитием гражданского общества, активности жителей в целом на территории города.

Исследования показали, что необходимо предпринять дополнительные меры по повышению самоуправленческой активности населения Екатеринбурга, по повышению качества работы сервиса «Я предлагаю!», по развитию территориального общественного самоуправления в городе, по решению проблемы организации и проведения публичных слушаний, по повышению уровня информированности населения города о формах самоуправленческой активности.

Таким образом, в статье изложены элементы теории местного самоуправления и самоуправленческой активности. Кроме того, на основе исследований, проведенных авторами, изложены факты, характеризующие уровень самоуправленческой активности населения города Екатеринбурга, выявлены проблемы, связанные с самоуправленческой активности населения, изучены факторы, влияющие на уровень самоуправленческой активности населения, определены способы повышения уровня самоуправленческой активности населения города.

Список литературы

1. Материалы по теме «Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне». Сайт Всероссийского совета местного самоуправления [Электронный ресурс] URL: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnom-urovne> (дата обращения: 21.02.2017).

2. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2013. 234 с.

3. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. № 1. С. 90-94.

4. Петухов Р.В. Локальные сообщества и гражданский активизм // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 4. С. 60-71.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 3 июня 2005 г. № 8/1 (в ред. от 27 января 2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59 (в ред. от 03.11.2015 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».